

O Poder Orçamentário

Ives Gandra da Silva Martins

Paul Anthony Samuelson, nascido em 1915 nos Estados Unidos, obteve o Prêmio Nobel de Economia, em 1970, depois de ter escrito inúmeras obras, entre as quais se destaca a intitulada "Foundations of Economic Analysis" (1947), também publicada em versão mais simples sob o título de "Economics: An Introductory Analysis" (1948). Seus escritos são voltados a conciliar o pensamento de Keynes com uma tradição marshalliana, com o que admite a possibilidade de o desenvolvimento e a estabilidade não serem objetivos antagônicos. Adapta, em tese, a procura real e o investimento, por sadias políticas fiscais e monetárias, que possam ser mais ou menos brandas, em proporção inversa, na medida em que a relação capital-produto é variável e sensível ao custo do dinheiro.

Quando assessorou Kennedy e foi conselheiro econômico de Johnson, por idêntica linha de raciocínio, propugnou a redução de tributos e aumento de despesas públicas, cobertas pela expansão das atividades sem elevação excessiva dos preços.

Embora mais tarde viesse a introduzir elementos novos no diagnóstico da inflação ("The roots of inflation"), inclusive referindo-se à "Welfare state's inflation", o princípio básico de que a redução de tributos, assim como o aumento de despesas públicas de investimento e a expansão de mercados hospedados pela elevação quantitativa da arrecadação, com flexibilidade maior para uma política monetária de menor pressão sobre o custo do dinheiro, continua, a nosso ver, válido, mormente objetivando efeitos realimentadores da produção.

Benedito Ferri de Barros, no artigo publicado em *O Estado de São Paulo* de 02/11/83, intitulado "Seqüelas", realça, com profunda pertinência, o

encaminhamento inverso do modelo nacional que, ao invés de se utilizar do "sistema de gangorra" da política fiscal e monetária abrandando uma e endurecendo outra, é voltado para um contínuo pressionar na mesma direção de ambos os instrumentos, o que está levando a Nação a um estado de insolvência coletiva, no plano externo e interno.

Estamos convencidos — e acentuamos o raciocínio em nosso livro "Teoria da Imposição Tributária", Ed. Saraiva, 1983 — que a fórmula Samuelsoniana, com adaptações às circunstâncias brasileiras, ou seja, de um liberalismo moderado, pela renegociação de modelo gradual no comércio exterior, através de protecionismo consentido nas relações de compra e de competitivismo declarado nas relações de vendas, assim como pelo controle absoluto na atuação do Estado-Empresário e incentivo pleno à atividade da livre iniciativa, no plano interno, aliviaria, sobremaneira, os *garrois* vis colocados no pescoço de segmento produtivo da sociedade e que a estão definitivamente asfixiando.

Por sucessivos erros de avaliação das múltiplas equipes tecnocráticas, que privilegiaram o setor econômico menos eficiente e desestimularam o mais competente, o Brasil inteiro, hoje, contraiu uma dívida externa de tal magnitude que todos os brasileiros passaram a ser, graças a essa falha continuada, consideravelmente mais pobres.

O Brasil terá de saldar o tributo que tais equívocas avaliações lhe impuseram, as quais, se, subjetivamente, poderiam até ser justificadas, objetivamente, constituíram no maior fracasso econômico dos 483 anos de sua história.

Ora, se toda a Nação deverá, por ser mais pobre, dedicar-se ao pagamento desse "imposto", à semelhança dos tributos pagos pelas nações

derrotadas em uma guerra, mister se faz otimizar os setores capazes de geração de riquezas e não mais aqueles que levaram à derrota no desafio do tristemente lembrado "milagre brasileiro" ou do "Brasil Potência". A rigor, apenas de tais setores sairão os recursos necessários para que se reequilibre a nave nacional, que começa a afundar.

Não é possível, todavia, a adoção de tal política reabilitadora, enquanto o governo manter uma das causas instrumentais do descontrole que levou o País à ansiedade e à desesperança atuais. E esta causa é a manutenção de três orçamentos (fiscal, monetário e da administração indireta), apenas submetendo o primeiro ao efetivo controle do Parlamento Nacional.

Aliomar Baleiro ("Uma Introdução à Ciência de Finanças"); James M. Buchanan ("Hacienda Pública", Ed. Derecho Financiero), Heinz Haller ("Política Financiera", Ed. Derecho Financiero); Alai Barrere ("Economia Financiera", Ed. Derecho Financiero) e muitos outros realçam, no campo da Ciência das Finanças, o papel do orçamento.

O orçamento é ao mesmo tempo um instrumento político, econômico, jurídico e técnico.

É político, pois resulta da filosofia econômica posta em prática por um determinado governo e aprovado, nos países civilizados, por inteiro, pelo Parlamento, que também, na maior parte das nações, o controla; ao lado dos Tribunais de Contas.

É econômico, na medida em que exterioriza toda a disciplina jurídica da macroeconomia, que constitui o objeto central do Direito Econômico, não apenas em nível da participação financeira do Estado, mas no delineamento das projeções pertinentes aos requisitos da sociedade que colaborará na geração de recursos.

É jurídico, pois sua aprovação depende de discussão no Congresso, que o viabiliza através de lei orçamentária.

É, finalmente, técnico, na medida em que subordina os outros aspectos citados a uma rigidez de princípios e regras próprios de sua estrutura.

Por representar um retrato futuro do comportamento econômico nacional, deve ser sopesado, discutido e aprovado pelos representantes do povo que o suportará.

Ora, no Brasil, apenas o orçamento fiscal é submetido ao Congresso Nacional. O orçamento monetário somente o é na medida dos estouros ocorridos em sua dinâmica para efeitos de suplementação de verba. Finalmente, o orçamento, vulgarmente denominado "das estatais", está fora de qualquer controle ou aprovação pelo Legislativo, sendo, de direito, auto-independente e auto-outorgado. Por essa razão, se fora dos controles do Legislativo, é ainda inadministrável pelo Executivo, servindo o Tribunal de Contas da União de mero indicador moral, destituído de forças, dos caminhos que deveriam ser seguidos e normalmente não o são na gestão da coisa pública.

Ora, a deformação provocada pelo triplice orçamento, sobre tornar inócuo o exame de apenas um deles pelo Legislativo, torna impossível um controle racional do déficit público, em face da autonomia gerada pelos descompassos compartimentalizados, com o que o País tem três orçamentos e, a rigor, não tem nenhum.

São os orçamentos as projeções de receitas e despesas futuras. As variações, no curso de sua execução, nos países civilizados são pequenas. No Brasil são assustadoras, carecendo de elementos de estabilização pela desastrosa independência de sua execução e, muitas vezes, conflitante.

Samuelson escreve na introdução de seu mais

famoso livro "Foundations of Economic Analysis" que: "As obras econômicas são repletas de falsas generalizações". Diríamos que as execuções econômicas, no Brasil, estão também repletas de falsas generalizações e — o que é pior — sem que o erro detectado seja corrigido, pois, muitas vezes, as falsas generalizações são tidas por verdadeiras.

Assim é que o triplice orçamento, a título de dar maior flexibilidade à política econômica, permite, de um lado, maior irresponsabilidade e, de outro lado, menor concentração de objetivos, tornando-os inatingíveis e conflitantes.

Urge, pois, o retorno à teoria clássica de um único orçamento submetido e aprovado, por inteiro, pelo Legislativo e controlado, simultaneamente, pelo Legislativo e Tribunal de Contas, aquele no concernente às metas propostas e este no que diz respeito ao cumprimento dos roteiros técnicos, despesas e receitas.

Só assim poderíamos começar a domar a fera incontrolável das estatais, sem que os desvios costumeiros das receitas fiscais ou da atividade financeira continuem a alimentar a crescente ineficiência e a insaciabilidade das empresas governamentais.

Nelson Piquet não seria campeão mundial se não tivesse um bom carro. O melhor dos governos nada poderá fazer se não adquirir um instrumental adequado às suas necessidades de administração. E o triplice orçamento, com duas facetas inexamináveis pelo Poder Legislativo, representa o instrumento inadequado, descompassado e deletério para qualquer governo.

Necessária, pois, se faz a unificação, como passo primeiro para melhor gestão do atual "déficit" público, em parte provocado pela tentativa de irresponsabilidade oficial que o modelo atual propicia.

JT 15.11.1983